



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

ADONAI DE JESUS MADEIRA BASTO

**PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO:
A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO DO LIMITE DE
DECIBÉIS DA LEI Nº 4.092/2008**

Brasília
2018

ADONAI DE JESUS MADEIRA BASTO

**PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO:
A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO DO LIMITE DE
DECIBÉIS DA LEI Nº 4.092/2008**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Orientadora: Profa. Ma. Sabrina Durigon
Marques

Brasília

2018

ADONAI DE JESUS MADEIRA BASTO

**PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO:
A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO DO LIMITE DE
DECIBÉIS DA LEI Nº 4.092/2008**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Orientadora: Profa. Ma. Sabrina Durigon
Marques

Brasília, ____ de _____ de 2018

Banca Examinadora

Profa. Sabrina Durigon Marques, Ma.
Orientadora

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, como não poderia deixar de ser, a Deus, pela oportunidade de transitar, mais uma vez, por esta breve passagem, concedendo-me a chance de evoluir.

Agradeço, emocionado, à minha mãe, Zenaide Maria de Jesus Basto, que aceitou a árdua missão de me receber como filho nesta passagem, iluminando meus caminhos com todo seu infinito amor, seus valores e seu jeito doce. Por todo cuidado, dedicação, entrega, e pelas tantas renúncias, eu lhe agradeço. A dificuldade imposta pelo destino, que, ao atingir sua saúde, limitou nossas possibilidades, foi transformada em combustível para que eu aqui pudesse chegar e, assim, agradecer-lhe pessoalmente pelo tanto que fizeste e ainda faz, com seu olhar e seus sorrisos que ainda nos restam. Eu te amo. Obrigado!

Agradeço, com a mesma emoção, ao meu pai, João Maria Madeira Basto, que também aceitou nesta passagem a dura missão de me receber como filho, fornecendo, muito mais do que os intermináveis ensinamentos, o exemplo, a cada amanhecer, de que a luta que a vida nos impõe pela vida é dura, mas deve ser enfrentada e vencida. Eu te amo. Obrigado!

Agradeço à minha esposa Tatiana Lins Barradas, que sempre esteve comigo, especialmente nos momentos difíceis, que foram e ainda são muitos, pelo apoio incondicional, por proporcionar as condições para que eu pudesse, durante todo esse tempo, caminhar na busca do sonho da segunda graduação. Obrigado por tanto! Eu te amo!

Agradeço ao meu filho, Vitor Barradas Basto, pelo privilégio de ter sido escolhido para caminhar ao teu lado nesta passagem, te orientando, te fornecendo carinho e amor, infinitos, incondicionais, para que você, também pelo exemplo, obtenha vitórias e êxito na sua caminhada, já tão coroada de sucesso. Teu caminhar pelo mundo jurídico, tenho convicção, irá demonstrar nossos acertos como pai, mãe, avô e avó. Eu te amo! Obrigado!

*“Boa Tarde
Eu sou o seu vizinho do lado
Vim aqui responder seu recado
Pois na noite passada
Você chamou pela Lei do Silêncio*

*Não queria ter incomodado
Desculpe-me se eu estava errado
E pelo acontecido
Eu venho por essa pedir paciência*

*É que a gente tá apaixonado
E ninguém pode amar calado
O amor é um grito
Que a gente extravasa e na hora nem pensa*

*Até onde vai a liberdade?
Onde está traçada essa linha?
A fronteira da sua vontade
Termina onde começa a minha.”*

Lei do Silêncio, Forróçacana

RESUMO

O presente estudo abordará questões relacionadas ao Projeto de Lei (PL) nº 445/2015, de autoria do deputado distrital Ricardo Vale, que propõe diversas alterações na Lei Distrital nº 4.092/2008, popularmente conhecida como “Lei do Silêncio”. Busca-se demonstrar, à luz das legislações distrital e federal, e, principalmente, da Constituição Federal, sem perder de vista o posicionamento de diversos autores e, ainda, da jurisprudência, que o aumento nos níveis de decibéis previsto no PL nº 445/2015 fere o Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso, aplicado, neste caso, ao Direito Ambiental, que abrange a poluição sonora e todas as consequências geradas ao meio ambiente. O primeiro capítulo abordará conceitos de poluição sonora, contextualizando historicamente o assunto, demonstrando a legislação que trata do tema nas demais capitais brasileiras, fornecendo, ainda, a visão de importantes autores acerca das consequências da poluição sonora, em especial sobre a saúde da população atingida por ela. Traz, ainda, breve jurisprudência sobre o assunto, bem como enxertos de matérias jornalísticas sobre o tema. Por fim, o capítulo inicial demonstra a normatização da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) sobre os níveis de decibéis permitidos por área, posição adotada pela Lei nº 4.092/2008 para referenciar os limites máximos de decibéis permitidos em Brasília. O segundo capítulo traz detalhadas informações acerca do PL nº 445/2015, cotejando-o, como não poderia deixar de ser, com a Lei nº 4.092/2008 e as alterações pretendidas por aquele PL nesta Lei. Além disso, o capítulo registra o posicionamento, em relação ao PL nº 445/2015, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Distrito Federal – e das Comissões da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por onde transitou o PL nº 445/2015. No terceiro e último capítulo são trazidos esclarecimentos acerca do Princípio da Vedação ao Retrocesso, demonstrando o posicionamento da doutrina sobre o assunto, abordando, também, jurisprudência sobre o Princípio estudado. Ainda no mesmo capítulo, o presente trabalho demonstra, com base no posicionamento de diversos autores, a aplicabilidade do Princípio da Vedação ao Retrocesso ao meio ambiente, construindo, assim, a ligação que justificará a abordagem do ponto de vista do Direito Ambiental realizada sobre o assunto.

Palavras-chave: Princípio da Vedação ao Retrocesso. Poluição Sonora. Lei nº 4.092/2008. PL nº 445/2015. Direito Ambiental.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AVC	Acidente Vascular Cerebral (“Derrame”)
CDESCTMAT	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, da Câmara Legislativa do Distrito Federal
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
dB	Decibéis. Escala logarítmica utilizada para medir a pressão sonora
Lei nº 4.092/2008	Lei Distrital que dispõe sobre o controle da poluição sonora e os limites máximos de intensidade da emissão de sons e ruídos resultantes de atividades urbanas e rurais no Distrito Federal
Leq	Ruído Equivalente Contínuo
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE-PE	Ministério Público Estadual de Pernambuco
NBR	Norma brasileira (técnica) aprovada pela ABNT
OAB-DF	Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal
OMS	Organização Mundial da Saúde
Pair	Perda Auditiva Induzida por Ruído
PL nº 445/2015	Projeto de Lei nº 445/2015
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
WHO	World Health Organization (em português Organização Mundial da Saúde)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O QUE É POLUIÇÃO SONORA?	12
1.1 Contexto histórico da poluição sonora	13
1.2 Matérias sobre poluição sonora.....	14
1.3 Por que poluição sonora é meio ambiente?	17
1.4 Como é a legislação sobre poluição sonora nas demais capitais?.....	18
1.5 Consequências da poluição sonora.....	19
1.5.1 <i>O que preconiza a OMS?</i>	19
1.5.2 <i>O que dizem os autores?</i>	20
1.6 Jurisprudência/julgados sobre poluição sonora.....	23
1.7 Normas da ABNT.....	25
2 O PL Nº 445, DE 13 DE MAIO DE 2015	28
2.1 O que diz o Ministério Público?.....	33
2.2 O que diz a OAB – Seccional do Distrito Federal?.....	34
2.3 O que dizem as Comissões da CLDF?	37
3 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO.....	39
3.1 Como a doutrina se posiciona acerca do tema?	39
3.2 Jurisprudência sobre vedação ao retrocesso	41
3.3 O Princípio da Vedação ao Retrocesso aplicado ao meio ambiente	43
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

A presente monografia tratará do Projeto de Lei (PL) nº 445/2015, de autoria do deputado distrital Ricardo Vale (Partido dos Trabalhadores – PT) em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

O referido PL propõe alterações na Lei nº 4.092/2008, popularmente conhecida como “Lei do Silêncio”, que dispõe sobre o controle da poluição sonora e os limites máximos de intensidade da emissão de sons e ruídos resultantes de atividades urbanas e rurais no Distrito Federal.

A Lei nº 4.092/2008 tem sido objeto de intensas discussões e, por que não dizer, ataques, não apenas nos meios acadêmicos, mas especialmente pelas duas correntes de interessados em, de um lado, promover alterações no texto da Lei que flexibilizem os critérios ali estabelecidos quanto à quantidade de decibéis (dB) permitida e, de outro, manter o texto sem qualquer alteração.

Ambas as correntes, na defesa de seus interesses, apoiam-se em argumentos que ultrapassam a seara jurídica e invadem, muitas vezes, o campo da saúde da população do Distrito Federal, dado que a Organização Mundial da Saúde (OMS) estabeleceu níveis máximos de emissão de ruídos, acima dos quais a saúde da população começa a ser atingida, gerando, de acordo com a OMS (2009), prejuízos irreversíveis à audição humana, além de doenças que surgem em função da poluição sonora, como, por exemplo, o estresse e as doenças relacionadas ao sono e suas inevitáveis consequências. Entretanto, invariavelmente os debates travados, especialmente em redes sociais, caminham para a defesa de direitos normalmente vistos como constitucionais, seja pelo direito ao lazer, de um lado, seja pelo direito ao meio ambiente equilibrado e ao sossego, de outro.

No meio do caminho estabelecido entre as duas correntes, o Poder Judiciário, quando provocado, em função da omissão dos órgãos públicos da Administração Direta, tem se manifestado predominantemente em direção ao respeito ao contido nos normativos que versam sobre o tema, promovendo o sopesamento dos direitos constitucionais citados anteriormente.

Nesse sentido, a polêmica atinge especialistas em Direito Ambiental, que defendem a aplicabilidade do Princípio da Vedação ao Retrocesso em seu campo de estudos, de modo a

exigir muito mais consistência a qualquer proposta de alteração legislativa infraconstitucional que vise modificar, com o intuito de reduzir ou eliminar, qualquer conquista ambiental já obtida.

Referidos especialistas esclarecem que não se trata de proibição absoluta, inegociável, mas exigem que as propostas de modificação sejam precedidas de consistente justificativa técnica – e não política – que demonstre, sem espaço para questionamentos, a necessidade imperiosa de se promover eventuais alterações legislativas, entendendo as conquistas ambientais quase que como cláusulas pétreas, sobre as quais não pode haver qualquer ameaça no sentido de retrocessos.

O trabalho ora desenvolvido transitará pela polêmica proposta de alteração da Lei nº 4.092/2008, PL de autoria do deputado distrital Ricardo Vale, que visa promover diversas alterações na Lei em questão, entre elas o aumento nos níveis de dB emitidos. O referido PL aguarda votação na CLDF, onde já recebeu parecer desfavorável da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) e da Unidade de Constituição e Justiça (UCJ) da Assessoria Legislativa da Terceira Secretaria.

A resposta perseguida no estudo realizado busca esclarecer se a proposta do deputado Ricardo Vale é constitucional ou não, usando, como principal ferramenta, o Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso, especialmente quando aplicado a matérias de cunho ambiental, ramo que abrange o assunto poluição sonora.

Assim, para que se possa estabelecer a conexão da proposta de alteração da Lei Distrital nº 4.092/2008 com o Princípio Constitucional citado, no âmbito do Direito Ambiental, será necessário demonstrar que o assunto tratado na Lei nº 4.092/2008 e no PL nº 445/2015 – poluição sonora – é abrangido pelo Direito Ambiental.

Nesse sentido, ao estabelecer a conexão mencionada, atingiremos, então, as condições necessárias e que possibilitarão a abordagem desejada, altura em que será possível demonstrar se a alteração legislativa proposta fere ou não o Princípio Constitucional estudado.

Dessa maneira é que conseguiremos demonstrar, com base na avaliação da legislação, da doutrina e da jurisprudência existentes, se o projeto de alteração da Lei Distrital nº 4.092/2008 fere o Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso, avaliando-o sob a ótica do Direito Ambiental.

Para que seja possível o desenvolvimento do presente estudo, diversas serão as ferramentas utilizadas com o intuito de cumprir o objetivo principal, qual seja, avaliar a constitucionalidade do PL nº 445/2015.

Nesse sentido é possível destacar que o estudo utilizará de pesquisa da jurisprudência e bibliográfica, análise do PL, notas técnicas e pareceres sobre o tema, em especial os emitidos pelas comissões pelas quais o PL tramitou, além das legislações federal, estadual e distrital, sem esquecer dos normativos municipais que versem sobre o controle da poluição sonora.

No tocante à análise da jurisprudência, a busca será direcionada aos julgados que tenham abordado o tema nos diversos níveis (federal, estadual, municipal e distrital), como, por exemplo, análise de acórdãos ou sentenças produzidos em função de demandas judiciais motivadas pelo desrespeito aos normativos que versam sobre limite de dB. Além disso, neste aspecto contemplaremos posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o Princípio da Vedação ao Retrocesso.

Já a análise do PL buscará trazer os principais aspectos contidos na proposta apresentada no normativo, que se limitará, inicialmente, a apresentar as justificativas e o conteúdo do PL, por óbvio, transitando pelos pareceres de comissões da CLDF, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Distrito Federal, que abrangeram considerações acerca do assunto.

A abordagem às diversas legislações, por sua vez, ocorrerá por intermédio do cotejamento dos normativos que não apenas tratam do assunto, mas também a relação hierárquica de determinados normativos em relação ao PL, que, conforme poderá ser observado no parecer da OAB-DF, indica espécie de “insubordinação” do Projeto em relação às leis federais que normatizam o assunto.

Importante registrar que, inicialmente, havia a ideia de se fazer comparativo entre as legislações municipais e o texto do PL nº 445/2015. Entretanto, no decorrer da pesquisa, tal ideia foi substituída por avaliação já realizada por uma das comissões da CLDF, vez que não se conseguiu superar as dificuldades encontradas para se obter as legislações das principais capitais que tratam da emissão de dB, dada a situação de absoluta precariedade observada quando das pesquisas a portais de Prefeituras e Câmaras de Vereadores ou Câmaras Estaduais, que não dispõem de organização ou transparência mínima para permitir acesso à legislação produzida nos municípios ou estados, transformando a simples pesquisa legislativa em tarefa

árdua e quase sempre inócua, dado que o acesso aos portais existentes encontra, com frequência e com muita facilidade, exacerbada promoção dos seus integrantes e de suas realizações.

Ressalte-se, adicionalmente, a tentativa, sem sucesso, de se obter julgados sobre poluição sonora e Lei do Silêncio por meio da pesquisa de jurisprudência unificada dos tribunais, federais e superiores, o que demonstrou ser necessária a busca pelo tema em instâncias estaduais.

1 O QUE É POLUIÇÃO SONORA?

Para que possamos melhor abordar o conceito de poluição sonora, devemos fazê-lo de maneira mais precisa possível, relacionando não apenas o conceito jurídico, legal do tema, mas também os diversos entendimentos de variados autores.

Assim, podemos iniciar a busca do conceito legal de poluição sonora pelo contido na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, mais especificamente na alínea “e” do inciso III do art. 3º, que prevê que se entende por “poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos” (BRASIL, 1981, art. 3º, inciso III).

Dessa maneira, pode-se inferir que atividades que lancem som, sob a forma de energia, “em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos” (BRASIL, 1981), produzem poluição que resulta em degradação da qualidade ambiental, o que confere ao conceito legal acima referido precisão para definir poluição sonora.

Em outra vertente, já em contraponto à escassez da existência de leis que definam objetivamente o conceito de poluição sonora, é possível encontrar farta definição de autores, alguns dos quais pinçamos e ofertamos a seguir.

De acordo com Zajarkiewicz (2010), o som é uma forma de energia, que é transmitida pela colisão de moléculas do meio, umas com as outras, sucessivamente.

A poluição sonora pode ser entendida como qualquer emissão de som ou ruído que, direta ou indiretamente, resulte ou possa resultar em ofensa à saúde, à segurança, ao sossego ou ao bem-estar das pessoas (CARNEIRO, 2012).

Poluição sonora é a emissão de sons ou ruídos desagradáveis que, ultrapassados os níveis legais e de maneira continuada, pode causar, em determinado espaço de tempo, prejuízo à saúde humana e ao bem-estar da comunidade, bem como dos animais (SIRVINSKAS, 2016).

Para Zajarkiewicz (2010), poluição sonora pode ser definida como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Alguns autores, para alcançar o conceito de poluição sonora, buscam, antes, distinguir conceitos de som e ruído, de modo a permitir que tal distinção conduza seu leitor ao entendimento inicialmente perseguido.

Assim caminha Fiorillo (2012), ao afirmar que som é “qualquer variação de pressão (no ar, na água...) que o ouvido humano possa captar, enquanto ruído é o som ou conjunto de sons indesejáveis, desagradáveis, perturbadores”.

No mesmo sentido posiciona-se a Regional Centro-Oeste da Sociedade Brasileira de Acústica (SOBRAC-CO, 2017) que, ao analisar o PL nº 445, considerou que:

[...] um som pode ter níveis elevados e não se caracterizar como ruído se este som for de interesse daquele que o escuta, como a voz do professor em sala de aula ou o som de um instrumento na apresentação de uma orquestra. Por outro lado, tanto a música quanto a voz produzida em um determinado local podem ser ruídos se atrapalharem a atividade-fim de outro espaço ou de outrem, ou ainda causar perturbações em atividades de estudos, dificultar ou impedir o entendimento de palavras, impedir o descanso, causar irritabilidade em pessoas que buscam recuperação física e que necessitam de ambientes mais calmos (SOBRAC-CO, 2017).

Assim, pelo até aqui exposto, pode-se inferir que poluição sonora é o lançamento no ar de qualquer energia, que pode ser denominada som ou ruído, que venha a causar degradação na qualidade ambiental, propiciando, assim, incômodo ao ouvido humano, gerando diversas consequências negativas à saúde do homem.

1.1 Contexto histórico da poluição sonora

Dornelas, Correia e Rôla (2014) trazem a nosso conhecimento as origens da poluição sonora, sem perder de vista a intrínseca relação entre poluição sonora, som, ruído e as consequências advindas da combinação dessas variáveis, inclusive quanto à interferência no sono:

A história da urbanização dos povos traz consigo o registro da importância do ruído na perturbação da saúde do homem.

Hipócrates, 400 a.C., em seu livro “Os ares, as águas e os lugares” já atribuía aos desequilíbrios ambientais a causa de várias doenças [...].

Os primeiros relatos de ruídos associando meio ambiente e doença datam de mais de dois mil anos. O romano *Caius Plinius Secundus* (Plínio – o Velho – 23 d.C.) foi o primeiro a estabelecer a relação entre ruído e perda auditiva, observando a incidência de surdez em habitantes próximos às cataratas do rio Nilo [...].

Na aldeia Sibaris, localizada na Itália, em 720 a.C., os gregos, forjadores de bronze, foram fixados fora do perímetro urbano, com intuito de prevenir incômodo da população com o ruído de seus martelos [...].

A surdez como consequência de atividade laborativa por determinadas atividades recebeu adjetivos como surdez dos bronzistas, dos ferreiros, dos caldeireiros entre 1713 e 1857. Após a Revolução Industrial, outros adjetivos foram se somando, tais como a surdez dos ferroviários, tecelões, entre outras. Entretanto, apenas após a Segunda Grande Guerra Mundial os efeitos do ruído sobre o ouvido humano começaram a ser mais bem avaliados [...].

A preocupação com um dormir tranquilo vem de a.C., quando, em um decreto do Senado, o imperador Júlio Cesar (50 – 44 a.C.) determinou que “Nenhuma espécie de veículo de rodas poderia permanecer dentro dos limites da cidade de Roma, do amanhecer à hora do crepúsculo; os que tivessem entrado durante a noite deveriam ficar parados e vazios a espera da referida hora” [...]. Marco Valério, Marcial, poeta romano, lamuriava-se dos ruídos de Roma durante a noite: “não podia dormir porque tinha Roma aos pés da cama.” [...] (DORNELAS; CORREIA; RÔLA, 2014).

No mesmo sentido caminha Fiorillo (2012), que, ao conceituar o fenômeno da poluição sonora, estabelece comparativo entre som e ruído, registrando fatos que nos remetem à origem do problema, ao menos sob a ótica do entendimento do fato como problema:

Interessante verificarmos que a preocupação com o ruído urbano é antiga em São Paulo. Tanto isso é verdade que, em 1840, os carros de bois cujos eixos rangessem por falta de graxa eram multados. Em 1912, um ato municipal proibia o estalo de chicotes daqueles que conduziam carruagens (FIORILLO, 2012).

Nesse contexto, é possível desvendar que a preocupação com o tema remete aos primórdios da humanidade, reportando iniciativas que buscavam preservar direitos sequer entendidos como direitos, adotadas em períodos antes de Cristo (a.C.) e que se prolongaram até os dias atuais.

1.2 Matérias sobre poluição sonora

Por se tratar de assunto que afeta a todos de maneira uniforme, são relativamente comuns matérias jornalísticas que abordam o tema sob diversos aspectos, como, por exemplo, situações que envolvem até mesmo violência decorrente do exercício do direito pelo cidadão, que, incomodado pelo barulho advindo de alguma fonte emissora, é agredido ao reclamar ou

solicitar que o barulho cesse. Nesse sentido, o Correio Braziliense divulgou fato ocorrido em 15 de maio de 2010, em Brasília, quando militar da Aeronáutica dirigiu-se às 3 horas da manhã daquele dia ao posto de combustíveis localizado em frente ao prédio onde reside para solicitar que o volume da música fosse diminuído. Na ocasião, o militar, além de não ter seu pedido atendido, ainda foi perseguido até sua residência por seis homens, que o agrediram fisicamente, conforme detalhado a seguir:

Um militar foi vítima da brutalidade de sete homens na madrugada deste sábado (15/5). Por volta das 3h, Anísio Oliveira Lemos, 46 anos, acabou espancado após ir um posto de combustível da 214 Sul pedir que pessoas que ouviam música baixassem o volume do som.

Segundo Lemos, morador do bloco K da quadra, os jovens que estavam no local não deram ouvidos à reclamação. Ele teria ficado nervoso e declarado que eles eram seus "inimigos". A partir de então, Daniel Costa, gerente do posto, de 23 anos, teria partido para cima dele.

Lemos fugiu pelo Eixo L até chegar portaria do prédio onde mora. O gerente do posto, acompanhado de outros seis homens, foram atrás dele e começaram a espancá-lo. Câmeras do sistema de segurança interno registraram a agressão.

O militar teve a cabeça batida contra uma pilastra, levou socos no olho e foi jogado contra o vidro da portaria, que se quebrou. Ele foi socorrido pelo Corpo de Bombeiros e levado ao Hospital das Forças Armadas (HFA), onde recebeu medicamentos e levou pontos na testa, nas mãos e no joelho.

Por volta das 8h, Lemos fez exame de corpo delito no Instituto Médico Legal e, às 12h, prestava depoimento na 1ª Delegacia de Polícia (Asa Sul). O gerente do posto de combustível se apresentou à polícia pela manhã e também prestou depoimento.

Margarida Costa, proprietária do posto e mãe do agressor, disse que não vai mais permitir som no posto (SANTANA, 2010).

Alguns dias depois, em 17 de maio de 2010, o mesmo veículo publicou reportagem sobre o tema, desta feita abordando o crescimento das denúncias em função de poluição sonora no Distrito Federal, conforme a seguir:

Reclamações contra a poluição sonora crescem 5 vezes e chegam a quase 10 denúncias por dia. Sons são emitidos por bares, carros de som, festas, obras e até igrejas. Ibram tem apenas três fiscais para todo o DF.

Acostumados a uma rotina barulhenta, os brasilienses deixaram de perceber a intensidade dos ruídos que os cercam diariamente. Ainda assim, alguns sons incomodam quem gosta de tranquilidade em meio a tanta confusão. Um levantamento do Instituto Brasília Ambiental (Ibram) mostrou que das 1.314 denúncias oriundas de todo o Distrito Federal no ano passado, 757 tratavam de poluição sonora – o que representa quase 60% do total. Os moradores mais incomodados moram no Plano Piloto – registraram 224 reclamações. Em seguida aparecem Taguatinga (125), Lago Sul (84), Ceilândia (83), Guará (74) e Sobradinho (69). Durante os três primeiros meses de 2010, o Ibram recebeu 840 denúncias de poluição sonora. E Brasília liderou novamente o ranking das reclamações. A média diária de reclamações da população aumentou quase cinco vezes – de dois para 9,3 registros.

A região com maior número de denúncias nem sempre é a mais barulhenta. Especialistas acreditam que os moradores dessas áreas ficam mais atentos às irregularidades relacionadas à poluição sonora e denunciamos ilícitos aos órgãos responsáveis. No Plano Piloto, por exemplo, a encrência cerca os bares dos comércios locais, que oferecem música ao vivo e acabam com a paz dos prédios residenciais vizinhos. Em Taguatinga e Ceilândia, o barulho dos carros de som, do trânsito carregado e dos comércios incomoda quem vive próximo às principais vias. No Lago Sul, as denúncias partem de festas que varam a madrugada. Cultos religiosos e obras também rendem reclamações. Uma lei publicada em janeiro de 2008 estabelece os limites de poluição sonora permitidos em áreas rurais e urbanas. Segundo a norma, cada região possui uma intensidade de ruído a ser respeitada durante o dia e a noite (veja arte). Mas poucas vezes os valores são consultados. A exposição constante ao ruído tem reflexo direto na saúde da população: perda de concentração, dor de cabeça, cansaço, estresse, distúrbios no sono e, em casos mais graves, a surdez. Para a fiscal de controle ambiental do Ibram, Kênia de Amorim Madoz, a poluição sonora é um problema urbano atual. “Bares, igrejas, comércios, obras, carros de som e boates lideram a lista de reclamações”, afirma.

A dona de casa Cassia Regina Correa Siqueira Alves, 41 anos, mora próximo a um bar que abriu em janeiro deste ano na CNB 1, em Taguatinga. Desde então, ela reclama das apresentações de música ao vivo que começam às 23h e terminam por volta das 3h do dia seguinte. “De quinta a domingo, sofremos com som alto e barulho de cavalo de pau na rua”, reclama. Ela denunciou o local à Administração de Taguatinga e aos órgãos de fiscalização, mas não obteve retorno. “Não dormimos bem há meses. Estou indignada”, protesta. Como a área é comercial e residencial, a administração concedeu alvará de funcionamento para, só então, o fiscal ir até o local. A administração informou que, se houver irregularidade, a renovação do alvará pode ser cancelada.

Falta estrutura, apesar de muitas pessoas não saberem a quem recorrer na hora do desespero, denúncias chegam a todo instante ao Ibram. Mas nem sempre o órgão consegue atender às solicitações. Além de utilizar um aparelho ultrapassado, que atrasa as medições, apenas três fiscais cobrem todo o DF. Sem condições de realizar um mapa dos ruídos em toda a região, é difícil identificar problemas, melhorar a fiscalização e estudar impactos ambientais futuros.

A alternativa é firmar parcerias com outras instituições. O coordenador do curso de física na Universidade Católica de Brasília, Sergio Luiz Garavelli, desenvolve projetos amplos sobre o tema. Ele realizou medições em Águas Claras e em regiões próximas ao Aeroporto para identificar os níveis de ruído. Os resultados são alarmantes.

O professor acompanhou a equipe do Correio em algumas cidades do DF. Segundo Sergio, os valores obtidos no centro de grandes cidades do DF se assemelham aos números de São Paulo e Rio de Janeiro. “Brasília é uma cidade barulhenta. Mas existem formas de amenizar esses ruídos: o planejamento urbano, que distancia as casas das ruas movimentadas. E a tecnologia dos isolamentos acústicos”, explica. Próximo a uma loja na Avenida Comercial de Taguatinga, os níveis de ruído chegaram a 83 dB. Sergio considera preocupante o comodismo da população. “A gente acostuma com os ruídos. Mas percebemos o incômodo em locais tranquilos”.

Em Águas Claras, moradores de alguns prédios são obrigados a conviver com os barulhos incessantes das obras e do trânsito. O ruído da construção em frente à casa da consultora Sonia Maria Martins Dias, 58 anos, chegou a 88 dB durante a medição. Há 12 anos, ela mora em um prédio na Rua 4 Sul da cidade. Como trabalha em casa, é obrigada a se isolar para amenizar o barulho das marteladas e máquinas. “Já tive que atender um telefone no banheiro da casa para conseguir ouvir a outra pessoa. E, todos os dias, a movimentação começa às 6h e termina depois das 22h. Meu quarto tem isolamento acústico. Mas não resolve totalmente. Não me acostumo com barulho”, relata.

1 – Medição

O decibelímetro, aparelho utilizado para medir ruídos, capta qualquer som ambiente. Em uma área residencial tranquila como, por exemplo, a QI 15 do Lago Sul, onde é possível ouvir apenas motores de veículos a distância e latidos de cachorro, os níveis de ruídos chegam a 46 dB. O máximo permitido nesses locais é 50 dB (BOECHAT, 2010).

A ocorrência de fatos tão graves como os acima expostos pode sugerir que a aprovação do PL nº 445/2015 trará mais do que prejuízo à saúde dos moradores de Brasília, vez que intensificará conflitos entre correntes que buscam proteger seus interesses.

1.3 Por que poluição sonora é meio ambiente?

A Constituição Federal (CF), promulgada em 1988 prevê, em seu art. 225, que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Posteriormente, o § 3º do mesmo dispositivo reza que “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Os dispositivos são de um alcance bastante abrangente e, no que concerne à poluição sonora, inclui a proteção da qualidade dos sons que nos alcançam, compreendendo o

direito das pessoas de não serem atingidas com sons ou ruídos perturbadores, pois isso também é condição para um meio ambiente ecologicamente equilibrado e para a sadia qualidade de vida (CARNEIRO, 2012).

Nesse sentido, as alterações no equilíbrio do meio ambiente, sempre presentes quando do abuso de emissões sonoras, inequivocamente causam ou podem causar sofrimento às pessoas, dado o desvio da normalidade ambiental, com reflexos negativos, mediatos e imediatos, também na biologia desses indivíduos e, portanto, afetando ou podendo afetar a saúde (CARNEIRO, 2012).

Para Zajarkiewicz (2010), poluição sonora pode ser definida como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente lancem energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Como é possível observar, a poluição sonora está diretamente relacionada aos impactos causados ao meio ambiente em decorrência do desequilíbrio ambiental gerado pela emissão de sons e ruídos (energia) em níveis superiores aos estabelecidos.

1.4 Como é a legislação sobre poluição sonora nas demais capitais?

A Assessoria Legislativa da Terceira Secretaria da CLDF realizou o Estudo nº 620/2015 para subsidiar parecer da CDESCTMAT, altura em que realizou pesquisa acerca da legislação que trata do tema nas demais capitais do país, cujo resultado transcrevemos a seguir:

Em estudo recente foi realizada uma comparação entre as legislações de ruído em cidades brasileiras, a partir da legislação das seguintes capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Salvador, Goiânia, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre, São Luiz e Belém.

Verificou-se que, em algumas cidades, as regras são definidas não somente por zonas, como também por período. Em Belo Horizonte, por exemplo, é utilizado o período vespertino, enquanto que em Porto Alegre a cidade foi dividida em áreas mais ou menos sensíveis aos ruídos.

A conclusão foi a de que das treze capitais estudadas apenas três delas (Brasília, São Paulo e Manaus) obedecem aos limites nacionais fixados pela Resolução nº 01/1990 do Conama. Em Salvador, Belém e Fortaleza o limite chega a 70 decibéis no período diurno e 60 decibéis no noturno para áreas estritamente residenciais e inclusive para áreas de hospitais e escolas.

Portanto, os limites fixados pelo PL nº 445, de 2015, desde que aprovados, tornariam Brasília a cidade mais tolerante do país em termos de sons e ruídos, uma vez que nas áreas residenciais os limites seriam de 70 e 75 decibéis para os períodos noturno e diurno. Tais limites são considerados elevados, equiparando-se aos limites de ruído observado em vias de grande circulação, como o Eixo Monumental, em horário de pico (DISTRITO FEDERAL, 2015a).

O estudo realizado indica, no mínimo, duas situações extremamente preocupantes:

i) o fato de que em 13 capitais pesquisadas apenas três, incluindo Brasília, respeitam o contido na legislação federal que trata do tema, externando, dessa maneira, o descaso legislativo na produção de leis, dado que tal fato, por si só, implicaria inconstitucionalidade dos referidos normativos, que vão de encontro à legislação federal; ii) a proposta de alteração de lei constante do PL nº 445/2015, se aprovada, conduzirá Brasília ao indesejado grupo das cidades mais tolerantes ao barulho, vez que avança sobre a saúde de seus moradores quando deixa de observar os parâmetros fixados pela OMS.

1.5 Consequências da poluição sonora

1.5.1 O que preconiza a OMS?

De acordo com Perez (2017), a OMS considera a poluição sonora um problema de saúde pública. Cerca de 10% da população mundial está exposta a níveis de ruído que podem causar diversos problemas. A poluição sonora ultrapassou a da água para ocupar o segundo lugar como maior causadora de doenças. Nesse preocupante *ranking* da OMS, a poluição sonora fica atrás apenas da atmosférica. Com base em aprofundado estudo, a instituição afirma que, acima de 70 dB, o ruído causa danos à saúde.

A Associação Brasileira para Qualidade Acústica (PROACÚSTICA, 2017) tem se posicionado da seguinte forma:

“Sabe-se que as pessoas percebem, avaliam e reagem aos sons (ruído) mesmo quando estão dormindo. Por este motivo, o organismo pode reagir ao ruído com aumento da produção de hormônios, elevação do ritmo cardíaco, contração dos vasos sanguíneos, entre outras reações”, explica. Se a exposição ao ruído ocorrer por longo tempo, estas reações podem se tornar persistentes e afetar o organismo e a saúde como um todo (PROACÚSTICA, 2017).

Entre as consequências para a saúde que podem surgir em decorrência da poluição sonora, a OMS destaca o estresse, a depressão, a surdez, a agressividade, a perda de atenção e concentração, a perda de memória, as dores de cabeça, a insônia (dificuldade de dormir), o aumento da pressão arterial, o Acidente Vascular Cerebral (AVC), o cansaço, o medo, a gastrite e a úlcera, a queda de rendimento escolar e no trabalho, a taquicardia, a redução da libido, a arritmia, os desequilíbrios dos níveis de colesterol e hormonais e outras perturbações psíquicas, bem como até tendências suicidas (OMS, 2009).

1.5.2 O que dizem os autores?

Os ruídos podem causar graves danos ao aparelho auditivo do ser humano, especialmente se ultrapassarem os limites estabelecidos pelas normas e de forma continuada. Foi com base na possibilidade de causarem danos à saúde humana que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), mediante a Resolução nº 1, de 8 de março de 1990, deu validade à Norma Brasileira (NBR) nº 10.152 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que dispõe sobre a avaliação de ruídos em áreas habitadas (SIRVINSKAS, 2016).

Pesquisa realizada pela OMS constatou que o Brasil será o país dos surdos, tendo em vista a intensidade dos ruídos produzidos, principalmente nos grandes centros urbanos. A cidade de São Paulo, segundo pesquisa realizada por especialistas, é a segunda mais barulhenta do mundo, estando atrás somente de Nova Iorque. Ainda segundo a OMS, os ruídos até 50 dB não implicarão nenhum efeito negativo. Entre 50 e 65 dB, o organismo começa a sofrer impactos desse ruído, como dificuldades para relaxar, menor concentração, menor produtividade no trabalho intelectual. Entre 65 e 79 dB, aumenta o nível de cortisona no sangue e diminui a resistência imunológica, induz a liberação de endorfina e aumenta a concentração de colesterol no sangue. Acima de 70 dB, o estresse torna-se degenerativo e abala a saúde mental, aumentando-se os riscos de infarto, infecções, entre outras doenças (SIRVINSKAS, 2016).

Alerta ainda a House Ear Institute (Instituto Casa do Ouvido), de Los Angeles, Califórnia, nos Estados Unidos, que a exposição prolongada ao ruído produzido por uma motocicleta pode causar “Perda Auditiva Induzida por Ruído”, conhecida pela sigla Pair. São os mesmos prejuízos causados aos trabalhadores expostos a ruídos provenientes de diversas atividades industriais. Uma moto produz níveis de ruídos em torno de 95 dB, e ruídos acima de

85 dB podem causar alterações na estrutura interna do ouvido e perda permanente de audição (SIRVINSKAS, 2016).

Estudo publicado na revista *Occupational and Environmental Medicine* constatou que pessoas que trabalham em locais ruidosos há pelo menos um ano e meio têm três vezes mais chance de sofrer um grave problema cardíaco do que quem trabalha em ambientes silenciosos. Pesquisadores da University of British Columbia, nos Estados Unidos, examinaram, entre 1999 e 2004, mais de 6 mil pessoas com mais de 20 anos de idade. Em um primeiro momento, os participantes restringiram-se em informar o nível de barulho nos seus locais de trabalho e o tempo que ficaram expostos a ele. Após o cruzamento de dados, os pesquisadores concluíram que as pessoas que trabalham em locais mais barulhentos têm três vezes mais chance de ter um ataque cardíaco ou dores no peito. Trabalhar sob constante ruído facilita a liberação de hormônios relacionados ao estresse: a adrenalina e o cortisol. O gatilho que acelera o processo inflamatório das artérias é o estresse, segundo o cardiologista Carlos Alberto Pastore, do Incor (SIRVINSKAS, 2016).

Osmar Clayton Person, professor de Otorrinolaringologia da Faculdade de Medicina do ABC, esclarece que o ouvido tem 30 mil células especializadas em converter o som em informações elétricas para o cérebro. Barulhos extremos danificam essas células. Elas não são repostas. E mesmo que o barulho excessivo não venha a danificar tais células, o processo acelera o seu envelhecimento. O indivíduo de 30 anos fica com um ouvido de alguém de 60. Registre-se ainda que o barulho acima de 80 dB pode causar surdez em longo prazo. Em outras palavras:

[...] interior do ouvido humano existe uma espécie de caracol, imerso num ambiente aquoso, envolvendo o nervo responsável pela captação de ondas sonoras. O som entra pela orelha em ondas transmitidas pelo ar. Para atingir esse caracol, é transformado em ondas líquidas, semelhantes às ondas do mar. Ao chegar ao caracol, as ondas líquidas sensibilizam cílios microscópicos que ondulam e transmitem a sensação auditiva para as células. Qualquer ruído acima de 85 decibéis provoca lesões irreversíveis nos cílios, posto que o barulho elevado produz ondas que varrem-nos até sistematicamente arrancá-los. Uma vez arrancados eles jamais serão repostos pelo organismo (SIRVINSKAS, 2016).

Os efeitos dos ruídos podem causar graves problemas para a saúde humana. Classificam-se tais efeitos em diretos e indiretos. Os diretos são: a) problemas auditivos (perda da capacidade auditiva, surdez, dores de cabeça, falta de concentração); b) dificuldade na memorização e na comunicação com as pessoas; c) dor de ouvido; d) queda do rendimento

escolar e no trabalho; e) incômodo; f) distúrbios do sono; g) estresse etc. Os indiretos são: a) distúrbios clínicos; b) insônia; c) aumento da pressão arterial; d) complicação estomacal; e) fadiga física e mental; f) impotência sexual; g) alergias etc. (SIRVINSKAS, 2016).

Realizaram-se estudos dos efeitos dos ruídos durante o sono de trabalhadores expostos diretamente a um ambiente agressivo, constatando-se diversos sintomas: fadiga, fraqueza, aumento da pressão arterial, dispneia e sensação de asfixia, atingindo os aparelhos digestivo, respiratório e cardíaco (SIRVINSKAS, 2016).

A poluição sonora é um grave e crescente problema de saúde e segurança pública no Brasil, forte coadjuvante no aumento da depressão e de outras graves doenças, além de ser uma aliada da criminalidade. É considerada um dos maiores desafios ambientais do mundo moderno (CARNEIRO, 2012).

Distúrbios do sono e da saúde em geral no cidadão urbano, devidos direta ou indiretamente ao ruído, por meio do estresse ou da perturbação do ritmo biológico, foram revistos na literatura científica dos últimos 20 anos. Em vigília, o ruído de até 50 dB (Leq – Ruído Equivalente Contínuo) pode perturbar, mas é adaptável. A partir de 55 dB provoca estresse leve, excitante, causando dependência e levando a durável desconforto. O estresse degradativo do organismo começa em cerca de 65 dB com desequilíbrio bioquímico, aumentando o risco de enfarte, derrame cerebral, infecções, osteoporose etc. Provavelmente a 80 dB já libera morfina biológica no corpo, provocando prazer e completando o quadro de dependência. Em torno de 100 dB pode haver perda imediata da audição. Entretanto, o sono, a partir de 35 dB, vai ficando superficial; em 75 dB atinge uma perda de 70% dos estágios profundos, restauradores orgânicos e cerebrais (SOUZA, 1992).

Os especialistas da área da saúde auditiva informam que ficar surdo é só uma das consequências. Os ruídos são responsáveis por inúmeros outros problemas, como a redução da capacidade de comunicação e de memorização, a perda ou a diminuição da audição e do sono, o envelhecimento prematuro, os distúrbios neurológicos, cardíacos, circulatórios e gástricos. Muitas de suas consequências perniciosas são produzidas inclusive de modo sorrateiro, sem que a própria vítima se dê conta (MACHADO, 2004).

O resultado mais traiçoeiro ocorre em níveis moderados de ruído, porque lentamente vão causando estresse, distúrbios físicos, mentais e psicológicos, insônia e problemas auditivos. Além disso, sintomas secundários aparecem: aumento da pressão arterial,

paralisação do estômago e do intestino, má irrigação da pele e até mesmo impotência sexual (MACHADO, 2004).

Estas nocividades estão em função da durabilidade, da repetição e, em especial, da intensidade auferida em dB (MACHADO, 2004).

1.6 Jurisprudência/julgados sobre poluição sonora

No curso da pesquisa de jurisprudência foi possível observar, conforme mencionado anteriormente, que os tribunais, por razões óbvias, quando instados a manifestarem-se sobre o tema, o fazem sempre em obediência ao contido na lei em vigor no estado, no município ou no Distrito Federal. Como o presente trabalho de pesquisa está sendo realizado em função de PL que busca alterar legislação distrital, optou-se, diante da constatação inicialmente mencionada, por realizar pesquisa de jurisprudência no *site* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), utilizando, para tanto, busca por palavras-chave, oportunidade em que foram lançadas à pesquisa as palavras “emissão”, “sonora”, “limites”, “legais”, no primeiro momento, e “badalo”, “sino”, “igreja”, “liberdade”, “culto”, em pesquisa posterior.

Neste último caso, os termos foram escolhidos com base na memória do autor do presente trabalho, que tinha conhecimento de ação de grupo de moradores que, incomodados pelo barulho produzido pelo badalo do sino de determinada igreja, buscaram a prestação jurisdicional para preservar seu direito ao sossego.

A jurisprudência do TJDFT caminha no sentido do estrito cumprimento do previsto na Lei nº 4.092/2008. Assim, como se trata de tema cuja abrangência está geograficamente limitada ao Distrito Federal, vez que se avalia a constitucionalidade de alteração de lei distrital, reproduzimos, a seguir, ementas pinçadas do *site* do TJDFT com decisões que refletem o posicionamento do referido Tribunal:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ESTABELECIMENTO COMERCIAL. EMISSÃO SONORA. LIMITES LEGAIS (LEI Nº 4.092/08). INOBSERVÂNCIA. PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO MORAL. SENTENÇA MANTIDA.

1. Diante de bens constitucionalmente tutelados, quais sejam, a preservação da livre iniciativa de um lado, e a paz, o sossego, a saúde e o bem-estar do cidadão do outro, estes devem preponderar em relação àqueles, principalmente quando o estabelecimento comercial, apesar de regularmente licenciado pela Administração Pública para operar suas atividades, não observa limitação legal para explorar suas atividades sonoras (Lei Distrital nº 4.092/08).
2. A indenização por danos morais mostra-se necessária, uma vez que resta demonstrado que a atividade comercial desenvolvida pela apelante está em desacordo com as limitações estabelecidas na lei, sendo objeto inclusive de autuação pela Administração Pública, abaixo-assinado e registro de ocorrência policial, configurando flagrante perturbação do sossego dos apelados.
3. O valor fixado a título de compensação por danos morais em que pese a falta de critérios objetivos, deve ser pautada pela proporcionalidade e razoabilidade, além de servir como forma de compensação ao dano sofrido e de possuir caráter inibidor da conduta praticada.
4. Apelo conhecido e não provido (DISTRITO FEDERAL, 2015d, p. 139).

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE CONHECIMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. BADALO DE SINO DA IGREJA. LIBERDADE DE CULTO. CESSAÇÃO. PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. HARMONIZAÇÃO. LIMITAÇÃO SONORA.

I – O direito ao sossego é correlato ao de vizinhança e está ligado à garantia de meio ambiente sadio, pois envolve a poluição sonora, merecendo proteção constitucional e amparo na legislação ordinária (CF/88, art. 225, Código Civil, art. 1.227, Lei das Contravenções Penais, art. 42). Por seu turno, a liberdade religiosa também é um direito fundamental previstos na Constituição da República (CF/88, art. 5º, VI).

II – O Conselho Especial deste Tribunal declarou a inconstitucionalidade do inciso III do art. 10 da Lei Distrital nº 4.092/2008, que excluiu do limite máximo a emissão de sons e ruídos produzidos por sinos de igrejas ou templos, utilizados no exercício de culto ou cerimônia religiosa.

III – A fim de assegurar a aplicabilidade de ambos os princípios constitucionais, cabível a limitação do volume dos sinos em 50 dB, nível de intensidade sonora que a Organização Mundial de Saúde considera aceitável para não provocar danos às pessoas, cujo limite, outrossim, é o recomendável pelas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT para tempos e igrejas (NBR 10.152).

IV – Deu-se provimento ao recurso (DISTRITO FEDERAL, 2016, p. 421-459).

Dessa maneira, é possível depreender que a jurisprudência não inova e está pacificada quanto ao que está previsto na Lei nº 4.092/2008, assim como quanto às limitações impostas pela OMS e pelas normas da ABNT.

1.7 Normas da ABNT

A ABNT não possui normas que dispõem acerca da poluição sonora de maneira direta. Entretanto, existem duas que abordam o problema sob diferentes prismas: as normas ABNT 10.151 e 10.152.

A primeira das normas citadas fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, independentemente da existência de reclamações, e especifica método para a medição de ruído, a aplicação de correções nos níveis medidos se o ruído apresentar características especiais e uma comparação dos níveis corrigidos com um critério que leva em conta vários fatores.

A ABNT 10.151 – Acústica – Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando ao conforto da comunidade – Procedimento, ao apresentar definições sobre aspectos que devem ser considerados por ocasião da medição, estabelece critérios de calibração dos equipamentos utilizados, abordando, também, os parâmetros que deverão ser seguidos para realização do procedimento, como, por exemplo, distância da fonte emissora e proximidade do piso, determinando critérios distintos para medição no interior e no exterior das edificações, entre outros.

De acordo com a referida norma, os limites máximos permitidos para emissão de dB são classificados conforme especificado na tabela 1.

Tabela 1 – Nível de critério de avaliação NCA para ambientes externos, em dB

Tipos de áreas	Diurno	Noturno
Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas	50	45
Área mista, predominantemente residencial	55	50
Área mista, com vocação comercial e administrativa	60	55
Área mista, com vocação recreacional	65	55
Área predominantemente industrial	70	60

Fonte: Norma 10.151 da ABNT.

Já a ABNT 10.152 – Níveis de ruído para conforto acústico, fixa os níveis de ruído compatíveis com o conforto acústico em ambientes diversos, especificando o nível de dB e o método de avaliação de ruído (NC), de acordo com o local onde é realizada a medição, conforme explicitado na tabela 2.

Tabela 2 – Valores dB e NC

Locais	dB	NC
Hospitais		
Apartamentos, enfermarias, berçários, centros cirúrgicos	35-45	30-40
Laboratórios, áreas para uso do público	40-50	35-45
Serviços	45-55	40-50
Escolas		
Bibliotecas, salas de música, salas de desenho	35-45	30-40
Salas de aula, laboratórios	40-50	35-45
Circulação	45-55	40-50
Hotéis		
Apartamento	35-45	30-40
Restaurantes, salas de estar	40-50	35-45
Portaria, recepção, circulação	45-55	40-50
Residências		
Dormitórios	35-45	30-40
Salas de estar	40-50	35-45
Auditórios		
Salas de concertos, teatros	30-40	25-30
Salas de conferências, cinemas, salas de uso múltiplo	35-45	30-35
Restaurantes	40-50	35-45
Escritórios		
Salas de reunião	30-40	25-35
Salas de gerência, salas de projetos e administração	35-45	30-40
Salas de computadores	45-65	40-60
Salas de mecanografia	50-60	45-55
Igrejas e templos (cultos meditativos)	40-50	35-45
Locais para esporte		
Pavilhões fechados para espetáculos e atividades esportivas	45-60	40-55

Fonte: Norma 10.151 da ABNT.

Assim, é possível observar que as normas da ABNT que tratam do caso estão em consonância com o posicionamento da OMS quanto aos limites de dB que podem ser emitidos sem comprometer a saúde humana, posição também contemplada no texto da Lei nº 4.092/2008.

2 O PL Nº 445, DE 13 DE MAIO DE 2015

O PL nº 445/2015 foi originalmente apresentado em 13 de maio de 2015 e pretendia, inicialmente, dispor sobre sons e ruídos, fixar níveis e horários em que será permitida sua emissão, além de dar outras providências.

De acordo com o contido na justificação do PL, as alterações propostas objetivam “rever as normas referentes a sons, ruídos e músicas, vigentes no Distrito Federal, e constantes da Lei 4.092/08” (BRASIL, 2015).

Alega o autor do PL que, embora o objetivo da Lei nº 4.092/2008 seja o de garantir o sossego e coibir a poluição sonora, “acaba por proibir a realização de atividades importantes para os cidadãos de Brasília, sendo as mais evidentes: a execução de música ao vivo em bares, lanchonetes, cafês e similares” e “a realização de cultos religiosos” (BRASIL, 2015).

Prossegue ressaltando que a Lei nº 4.092/2008 prevê, em seu art. 27, que as normas relativas a sons e ruídos devam ser revistas a cada dois anos sem que, no entanto, de acordo com o autor, tal revisão tenha sido realizada, “tampouco foram feitos estudos ou levantamentos sobre os impactos desta norma sobre as atividades econômicas, culturais e sociais, e sobre a vida cotidiana dos cidadãos brasilienses” (BRASIL, 2015).

De fato, o art. 27 contém a previsão mencionada, conforme pode ser observado no conteúdo do dispositivo: “Os padrões adotados nesta Lei devem ser revistos a cada dois anos, a fim de incorporar novos conhecimentos nacionais e internacionais, quando necessário” (BRASIL, 2008, art. 27).

Promove o autor do PL rápido comparativo com a legislação de outras capitais brasileiras, tais como Rio de Janeiro e Belo Horizonte, embora vincule, em nota de rodapé, leis de São Paulo e de Salvador, para alegar que a aplicação da Lei nº 4.092/2008 acarreta graves prejuízos para músicos e estabelecimentos comerciais que executam música, inferindo tratar-se de prejuízo para toda a cultura do Distrito Federal, citando estabelecimentos fechados, multados ou impedidos de executar música, sem, no entanto, apresentar informações que referendem suas assertivas, limitando-se a citar seis estabelecimentos que teriam sido fechados pela aplicação da Lei nº 4.092/2008, sem mencionar que um desses estabelecimentos permanece em funcionamento na comercial da 306 Sul.

No corpo da justificativa, afirma que, em função da arquitetura dos blocos comerciais em que funcionam alguns estabelecimentos, é impossível aplicar o tratamento acústico previsto na Lei em vigor, fazendo menção às normas 10.151 e 10.152 da ABNT, que estabelecem os critérios para avaliação do ruído em áreas habitadas, visando ao conforto da comunidade, classificando-as como “parâmetros aos quais a legislação pode ou não se referir” (BRASIL, 2015), sem atentar para o contido na legislação federal – Resolução Conama nº 001, de 8 de março de 1990, que resolve, em seu inciso II, que “São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior aos ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10.152 – Avaliação do ruído em áreas habitadas visando ao conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT” (BRASIL, 1990, inciso II).

Prossegue o autor em sua justificativa, pronunciando a existência, em sua proposição, de capítulo que “explicita as atividades que, embora emissoras de sons ou de ruídos, devem ser permitidas, por atenderem ao interesse público ou estarem revestidas de importância social e cultural” (BRASIL, 2015), listando a permissão para sinos de igrejas (item declarado inconstitucional pelo TJDF), cultos religiosos, sirenes, demolições e outras atividades de interesse público, assim como para estabelecimentos comerciais com capacidade para até 200 pessoas, mantendo, segundo o autor, os dispositivos presentes na Lei nº 4.092/2008.

Registra seu entendimento de que a lei em vigor é “implacável” em relação aos sons emitidos pela música de bares e restaurantes, sem, no entanto, possuir o mesmo vigor quanto ao barulho causado pelo trânsito.

Prossegue ainda citando dissertação de mestrado realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA) para criar a ideia de que a insatisfação dos que se incomodam com a música decorre não dos diversos transtornos ocasionados com a produção de sons em níveis insuportáveis ao ouvido humano, e sim de preconceitos relacionados à raça, ao gênero, à classe social, à cor e ao comportamento dos músicos, dado que, de acordo com o estudo mencionado pelo autor, a parcela da população que não deseja ser incomodada por música em bares vincula a execução de música popular brasileira à falta de moralidade, de educação e de segurança, consideradas inimigas do sossego, do descanso e do trabalho.

Nesta altura, compara o caso estudado em 1930 na cidade de Salvador com a Brasília do século XXI, afirmando que as regras que restringem a produção de ruídos “serve apenas para impedir que aconteça a música e a cultura, reforçando projetos civilizadores que procuram excluir a cultura popular dos espaços urbanos” (BRASIL, 2015).

Justifica a proposição de alteração da Lei vigente como sendo uma forma de corrigir distorções, dado que, na visão do parlamentar, a Lei nº 4.092/2008 está sendo usada apenas para penalizar a música ao vivo em bares e restaurantes.

Explica que, por ser a música parte da cultura, deve ser protegida pelo Poder Público, ressaltando que sua proposta diferencia música de barulho, promovendo raso trânsito por obra que trata da origem da música.

Por fim, busca ancorar as normas propostas no Princípio da Razoabilidade, alegando não ser razoável “simples e arbitrariamente” proibir cultos religiosos e atividades culturais, mas sim ser razoável alterar as normas vigentes para que “estejam de acordo com a realidade do Distrito Federal, e respeitem práticas e tradições de seus cidadãos” (BRASIL, 2015).

Posteriormente, em maio de 2017, o deputado Ricardo Vale apresentou substitutivo ao PL nº 445/2015, anexando breve justificativa à apresentação do referido substitutivo.

No documento de justificação o autor explica que a peça legislativa objetiva aprimorar a redação do projeto já apresentado, “adequando-o à realidade do Distrito Federal”, “cuja rotina é integrada por necessidades culturais, econômicas, sociais e religiosas, as quais são capazes de gerar potencial poluidor sonoro” (DISTRITO FEDERAL, 2015c), recorrendo ao instituto da reserva do possível para afirmar que tais necessidades não podem ser retiradas do seio da sociedade.

Relata que o substitutivo procura incorporar ideias nem sempre consensuais obtidas em debates com setores do governo e da sociedade (comunidade e empreendedores), como, por exemplo, a possibilidade de resolução de conflitos por intermédio de Câmaras Regionais de Conciliação e Mediação de Convivência Urbana.

O PL apresentado pelo deputado Ricardo Vale propõe, conforme já mencionado, alteração de diversos aspectos da Lei nº 4.092/2008. Entretanto, cumpre destacar dois pontos sobre os quais concentraremos as análises: a proposta de alteração no nível de dB permitidos e a forma de medição.

Prevê o art. 4º do PL nº 445:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, os níveis máximos de sons e ruídos, de qualquer fonte emissora e natureza, em empreendimentos ou atividades residenciais, comerciais, de serviços, institucionais, industriais ou especiais, públicas ou privadas, assim como em veículos automotores, são de:
I – 70 decibéis, no período noturno;

II – 75 decibéis, no período diurno (BRASIL, 2015, art. 4º).

Posteriormente, no art. 9º, estão previstas exceções aos limites previstos no art. 4º, conforme especificado a seguir:

Art. 9º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 4º a emissão sons e ruídos produzidos:

I – por sirenes ou aparelhos de sinalização sonora utilizados por ambulâncias, carros de bombeiros ou viaturas policiais;

II – por explosivos utilizados em pedreiras e em demolições, desde que detonados no período diurno e com a devida licença dos órgãos ambiental e administrativo competentes;

III – pelas festas de rua do Carnaval e pré-Carnaval, desde que nos locais e horários autorizados pela autoridade competente e respeitado o limite máximo de 95 dB(A) quando fora de áreas residenciais e 85 db(A) nas áreas residenciais vizinhas, por no máximo oito horas por dia, até no máximo uma hora da manhã;

IV – por eventos de relevância social, devendo a intensidade e o limite de tempo das emissões sonoras máximas serem definidos em regulamento;

V – por cultos religiosos ou sinos de igrejas ou templos religiosos, desde que respeitado o limite máximo de 95 dB(A) fora de áreas residenciais e 85 db(A) medidos nas áreas residenciais vizinhas, por no máximo 2 horas por dia, entre 10 horas da manhã e 22 horas (BRASIL, 2015, art. 9º).

No tocante à maneira como deverá ser realizada a medição, prevê o PL:

Art. 5º Os níveis de pressão sonora devem ser medidos alternativamente e exclusivamente na área residencial:

I – do reclamante;

II – mais próxima da fonte emissora (BRASIL, 2015, art. 5º).

Na justificativa para a elevação no limite de dB permitidos, o autor apresenta os seguintes argumentos:

A Lei 4.092/2008 traz, também, limites máximos de ruídos permitidos por zona da cidade. Tais limites são definidos em normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 10.151 e pela ABNT NBR 10.152), que têm como base o conforto acústico. O fato é que tais normas não correspondem à realidade das grandes cidades em que vivemos. Os ruídos de fundo da cidade já ultrapassam, em vários decibéis, os limites definidos nessas normas. A Lei Distrital, ao dar a essas normas o status de lei, torna ilegal qualquer emissão de som, e, efetivamente, criminaliza as práticas musicais e outras atividades culturais. As normas da ABNT são parâmetros, aos quais a legislação pode ou não se referir. No caso das normas sobre ruídos e poluição sonora, os limites propostos pela ABNT são incompatíveis com a realidade das grandes cidades. Assim, para que injustiças não sejam cometidas, é preciso adotar outros limites, que estejam de acordo com os ruídos comuns nas cidades. Se as cidades são por demais barulhentas, não pode somente a música ser responsabilizada por isso. Cabe mencionar que as leis referentes a ruídos e sons de outras cidades não utilizam as tabelas da ABNT como parâmetros (BRASIL, 2015).

Para explicar as exceções contidas no PL, o autor justifica-se conforme a seguir:

Com base nas leis de outras cidades, a presente proposição traz o Capítulo IV: “Dos Procedimentos”, que explicita as atividades que, embora emissoras de sons ou de ruídos, devem ser permitidas, por atenderem ao interesse público ou estarem revestidas de importância social e cultural. Tal é o caso da permissão para sinos de igrejas (proibidos pela legislação atual), que há séculos marcam a vida nas cidades, bem como para cultos religiosos; são permitidos, também, ruídos relacionados a sirenes, demolições, e outras atividades de interesse público; assim como é permitida a música, mecânica ao vivo, no período diurno, realizada em estabelecimentos comerciais com capacidade para até 200 pessoas, com a utilização de equipamentos de som de pequeno porte (BRASIL, 2015).

Na Lei em vigor, o limite de dB é estabelecido de acordo com previsão do art. 7º do normativo, que possui a seguinte redação:

Art. 7º O nível máximo de pressão sonora permitido em ambientes internos e externos e os métodos utilizados para sua medição e avaliação são os estabelecidos pela ABNT NBR 10.151 e pela ABNT NBR 10.152, especificados nas Tabelas I e II dos Anexos I e II desta Lei (BRASIL, 2015, art. 7º).

As exceções estão listadas no art. 10 da Lei nº 4.092/2008:

Art. 10. Não se inclui nas proibições impostas pelo art. 7º a emissão de sons e ruídos produzidos:

I – por sirenes ou aparelhos de sinalização sonora utilizados por ambulâncias, carros de bombeiros ou viaturas policiais;

II – por explosivos utilizados em pedreiras e em demolições, desde que detonados no período diurno e com a devida licença dos órgãos ambiental e administrativo competentes (BRASIL, 2009, art. 10).

De se registrar que a exceção relacionada aos ruídos produzidos por cultos religiosos ou sinos de igrejas ou templos religiosos já foi declarada inconstitucional pelo TJDF em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2011 00 2 005243-7.

Diante do comparativo realizado, é possível depreender que a legislação em vigor, quanto ao nível de dB permitidos, está ancorada nos parâmetros estabelecidos pela ABNT (50 dB no período diurno e 45 dB no período noturno para área estritamente residencial urbana), que, por sua vez, aproxima-se do que preconiza a OMS. De acordo com Souza (1992), “pelos reações fisiológicas conhecidas, a Organização Mundial da Saúde considera então a 55 dB(A) (Leq) o início do estresse auditivo”.

No mesmo sentido caminha o comparativo entre a proposta para os procedimentos de medição do PL nº 445/2015 e o constante da Lei nº 4.092/2008, dado que a proposta constante do PL sugere que a medição ocorra na área residencial do reclamante, sem especificar, no entanto, o local exato onde deverá ser realizada a medição, razão pela qual, diante da proposta inicial, modificada pelo substitutivo, é possível depreender que, conforme § 4º do art. 4º do PL nº 445 apresentado em 2015, a medição deverá ser realizada no interior do imóvel do reclamante, posição para a qual não localizamos justificativa, situação diversa da contida na Lei vigente, que prevê a medição de acordo com os parâmetros especificados nas normas ABNT 10.151 e 10.152.

2.1 O que diz o Ministério Público?

Em 10 de dezembro de 2015, por intermédio do Ofício nº 2541/2015-PGJ/MPDFT, o Órgão Ministerial encaminhou à Presidência da CLDF posicionamento da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (Prodema) e da Promotoria de Defesa da Saúde (Prosus).

Nesse sentido, destacamos os seguintes trechos do referido parecer:

Nossa Lei Orgânica, sabiamente, não só adotou o princípio da vedação ao retrocesso em relação à qualidade de vida dos habitantes do Distrito Federal como foi mais longe, estabeleceu como diretriz a melhoria da qualidade de vida de sua população.

[...]

Neste contexto, a população do Distrito Federal já padece do grave problema de poluição sonora, originado, em grande parte, por Bares e Restaurantes em áreas mistas ou próximas às áreas residenciais, máxime porque o Distrito Federal não cumpre as leis vigentes e tais estabelecimentos exercem suas atividades até a madrugada, sendo totalmente incompatível com o repouso noturno.

Em outros casos, em face da ausência de fiscalização e em função da própria inadequação das instalações físicas do estabelecimento e da atividade nele exercida, e pelo fato de não preencherem as condições determinadas, não há impedimento da contenção dos ruídos produzidos.

Nesta esteira, a poluição sonora apresenta-se entre uma das formas de poluição encontrada nos centros urbanos, resultando em perda da qualidade de vida, caracterizando, inclusive, problema de saúde pública, vez que de acordo com a literatura científica produzida nos últimos vinte anos, a poluição sonora interfere direta ou indiretamente no sono e na saúde em geral do cidadão urbano, e, dependendo do nível do ruído, ocasiona estresse, perturbação do ritmo biológico, desequilíbrio bioquímico, aumentando o risco de infarto, derrame cerebral, infecções, osteoporose etc.

A Resolução Conama 001/90 dispõe sobre a emissão de ruídos em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, determinando que são prejudiciais à saúde e ao sossego público os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 16151-Avaliação de ruídos em áreas habitadas, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, devendo, portanto, a emissão de ruído por qualquer atividade industrial, comercial, social ou recreativa, obedecer aos padrões estabelecidos pela norma supracitada.

[...]

Neste sentido, o Ministério Público sugere que todo e qualquer Projeto de Lei que visa aumentar os limites de ruídos em zonas urbanas e rurais seja precedido de estudos técnicos, de pareceres das Sociedades Brasileiras de Neurologia Psiquiatria e Otorrinolaringologia, e que se observe todas as disposições da Lei Orgânica que vedam o retrocesso em relação a direitos fundamentais como qualidade de vida, direito à saúde e ao meio ambiente equilibrados e que especialmente se observe as disposições contidas no artigo 170 da Constituição Federal, que estabelece como premissa para exploração da atividade econômica a defesa do meio ambiente, e como finalidade assegurar a todos uma existência digna.

A análise de qualquer Projeto de Lei tendente a elevar os limites de ruídos aceitos em áreas urbanas e, em especial o Projeto de Lei 445/2015, deve ser tratado como questão de Saúde Pública e, por isso torna-se indispensável que os mais diversos segmentos sociais, especialmente a área médica, opine sobre o assunto de forma técnica, por meio das Associações acima referidas, a fim de que se tenha absoluta certeza de que eventuais mudanças não impliquem em prejuízo à saúde nem em impactos à saúde pública, especialmente da população idosa e infantojuvenil, que deve ter assegurado o repouso noturno (DISTRITO FEDERAL, 2015b).

Como é possível observar, também o MPDFT externa sua preocupação com a falta de estudos técnicos que possam justificar as alterações propostas pelo PL nº 445/2015, tangenciando aspectos que não foram contemplados na proposta de lei apresentada, dado que lembra aos interessados sobre o Princípio da Vedação ao Retrocesso, ressaltando, também, que a cidade padece do absoluto desrespeito às normas vigentes pelo segmento de bares e restaurantes, justamente o que mais se beneficiaria da aprovação do PL nº 445/2015.

2.2 O que diz a OAB – Seccional do Distrito Federal?

A OAB – Seção Distrito Federal, também se posicionou sobre o PL nº 445/2015, emitindo, para tanto, parecer datado de 2 de junho de 2016.

O referido posicionamento aborda diversos aspectos contidos no PL em análise, em especial as questões relacionadas à ilegalidade que o PL comete, ao descartar a utilização das normas da ABNT para estabelecer os níveis de emissão de dB permitidos, aspecto consolidado,

inclusive, pelos julgados do STJ, dado que, ao ignorar as normas da ABNT, o PL invade esfera cuja competência para legislar não lhe pertence.

O documento da Ordem contempla, ainda, análises acerca da vedação ao retrocesso, inclusive ambiental, trazendo posicionamento doutrinário e jurisprudencial, que indicam a impossibilidade de se retirar da sociedade conquistas já alcançadas.

Ainda no decorrer da análise, o parecer transita por assuntos correlatos ao tema, sempre demonstrando, por intermédio da doutrina e da jurisprudência, a precisão de suas considerações, abordando a ofensa aos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, quando prevê o PL que a medição seja realizada no interior do imóvel do reclamante, o tratamento anti-isonômico ao instituir condições especiais aplicáveis às agremiações carnavalescas ou quaisquer outras que julgue poluentes, e a ofensa ao Princípio da Eficiência Administrativa e Interesse Público, quando tenta restringir a fiscalização às infrações apenas aos casos em que houver denúncia.

Por fim, a OAB-DF manifesta-se pela inconstitucionalidade do PL nº 445/2015, conforme reproduzido em seu parecer, a seguir:

Os institutos abordados permitem concluir que o PL nº 445/2015 incorre em equívocos em seus dispositivos mais importantes, dentre os quais cabe destacar o artigo 4º, dedicado aos níveis de pressão sonora e aos procedimentos para a aferição destes.

O não reconhecimento de normas e princípios federais consagrados, também eleitos na Lei Orgânica do Distrito Federal, se configura num defeito grave, ao qual se soma a atividade legislativa abusiva sobre a matéria ambiental. De fato, a norma invade a competência da União de legislar sobre normas gerais revela uma faceta perigosa para a sociedade, na medida em que inova parâmetros e limites de poluição sonora sem base científica para isso. Cabe lembrar que este é um âmbito no qual se exigem substratos técnicos, pois que os resultados implicam diretamente na saúde das pessoas.

A falta de referenciais balizadores para os níveis apontados como plausíveis no PL nº 445/2015, aumentados sem a menor percepção da diferença que um decibel representa, já que se refere a um cálculo exponencial, corroboram com a certeza cruel de que o presente substitutivo não tem sequer noção da profunda ofensa à saúde de todos, que pretende fomentar.

Nesta ordem o presente projeto fere as condições mínimas de proteção à saúde de todos cidadãos, que passarão a sofrer com a poluição sonora, derivada dos patamares sugeridos pelo PL vergastado.

A norma promove, ainda, nítido retrocesso nos direitos humanos, seja degradando conquistas já alcançadas pela sociedade, seja criando tratamentos desiguais sem aparente critério para isso. Nesse aspecto, impende registrar que, o PL aparta a sociedade do centro dos interesses da Lei, para focar-se em outros de matizes de menor significância.

As incongruências permitidas nos incisos e parágrafos do art. 4º, impressionam por contaminar grande parte do dispositivo e ensejam a necessidade de seu veto total. Por outro lado, a eventual supressão deste artigo igualmente preocupa, pois sendo ele o próprio cerne do Projeto de Lei, sua eliminação rasa deixa a norma sem propósitos. De fato, ainda que nos demais verbetes, algumas poucas inovações sejam introduzidas, registre-se de passagem – igualmente com pontuais incongruências; em sua grande maioria, o PL reproduz a própria redação da Lei nº 4.092/08 em vigor.

Não se pode assentir com uma alteração legislativa desse porte, tomando-se por base apelos de usuários e proprietários de restaurantes e bares que insistem em se apresentar como prejudicados pela aplicação da Lei em vigor.

Há inúmeras publicações, estudos científicos que comprovam os efeitos adversos da exposição prolongada aos ruídos, não só da perda auditiva, mas dos reflexos no sistema cardiovascular, respiratório, bem como, das perturbações tanto na saúde física como mental que pode causar, sendo reconhecido até como uma das mais fortes causas de estresse.

Podemos afirmar, sem qualquer receio de erro, que o PL nº 445/2015 trará incontáveis malefícios à sociedade, aumentando um problema crescente quanto à poluição sonora.

Enfim, pelas distorções que afrontam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade; pelo tratamento não igualitário provocado pelo art. 10; pelo desrespeito ao princípio da eficiência e do interesse público, ensejado pelo art. 18; pela redação confusa de alguns de seus outros artigos, incisos e parágrafos, defende-se que a norma, nos dispositivos apontados, seja considerada inconstitucional pela OAB/DF em face da CRFB/88 e ilegal em face da LODF.

Por fim, como contribuição à modificação desse Projeto, que deve servir para defender a redução da poluição sonora e qualidade de vida de todos os cidadãos, recomenda-se que, no necessário trabalho de revisão de seus institutos, sejam buscadas análises e pareceres técnicos junto a órgãos do Sisnama, bem como junto às entidades vinculadas à Saúde Pública e Ambiental (OAB-DF, 2016).

Assim, é possível verificar que o posicionamento da OAB-DF guarda consonância com o posicionamento do MPDFT, especialmente porque promove consistente análise sobre as ilegalidades presentes na proposta de alteração legislativa, que, de acordo com o referido parecer, não apresenta qualquer estudo que justifique as alterações propostas.

Também a OAB alerta para o ataque que o PL nº 445/2015 promove aos Princípios Constitucionais da Vedação ao Retrocesso, da Razoabilidade e da Proporcionalidade e a toda legislação federal em vigor, como, por exemplo, as Resoluções Conama nºs 001 e 002 e as normas ABNT 10.151 e 10.152, assim como à Lei Orgânica do Distrito Federal.

2.3 O que dizem as Comissões da CLDF?

A Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo (CDESCTMAT) da CLDF emitiu o Parecer nº 02, de 2017, em que se posiciona pela rejeição do PL nº 445/2017.

No corpo do estudo realizado pela referida Comissão, foram colacionados trechos das diversas manifestações recebidas pela CDESCTMAT, tais como MPDFT, OAB-DF, Conselhos Comunitários, Prefeituras, Associações de Proprietários e Moradores, Sociedade Brasileira de Acústica – Regional Centro-Oeste (Sobrac-CO), Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon), entre outros.

Após efetuar comparativo, artigo a artigo, da Lei nº 4.092/2008 com o PL nº 445, a Comissão manifestou-se da seguinte forma:

Diante dos estudos e argumentos acima expostos, esta relatoria reafirma seu posicionamento no sentido de que a presente proposição e seus substitutivos estão em desacordo com a legislação pátria regente das questões ambientais, notadamente o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, o art. 278 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a Lei nº 6.938 de 1981, as Resoluções nºs 01/1990 e 02/1990, ambas do Conama, a NBR nº 10.1518 e a NBR nº 10.15102 da ABNT; que carece de estudos técnicos que assegurem a adequação dos limites de emissão sonora aos ditames da preservação do meio ambiente equilibrado e saudável; e que entendemos que os limites propostos comprometem a salubridade do meio ambiente urbano e as condições de conforto acústico e atentam contra o sossego público.

PUGNAMOS, PORTANTO, PELA REJEIÇÃO DO PL Nº 445 DE 2015, E POR CONSEQUENTE REJEIÇÃO DAS EMENDAS MODIFICATIVA 01, EMENDA ADITIVA 02, EMENDA SUBSTITUTIVA 03 E EMENDA SUBSTITUTIVA 04 NO ÂMBITO DESTA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, CIÊNCIA, TECNOLOGIA, MEIO AMBIENTE E TURISMO (DISTRITO FEDERAL, 2017).

A manifestação da referida Comissão, assim como todas as demais encontradas na presente pesquisa, caminha no sentido de que o PL nº 445/2015 possui traços de inconstitucionalidade e trará inovações à lei vigente que agredem a saúde e o sossego da população.

No mesmo sentido caminha a Unidade de Constituição e Justiça da Assessoria Legislativa da Terceira Secretaria da CLDF, que, em parecer de 6 de março de 2018, atendendo à solicitação da Presidência da CLDF, manifestou-se da seguinte forma:

Por essas razões, *prima facie*, verifica-se inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei nº 445/2015 e no Substitutivo (Emenda nº 4), por usurpação de competência da União para edição de normas gerais e de caráter nacional sobre a matéria (DISTRITO FEDERAL, 2018).

3 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO

O Princípio da Vedação ao Retrocesso, embora não abordado de maneira expressa, é considerado Princípio Constitucional, bastante relacionado à proibição de retrocesso nas matérias de cunho social, como, por exemplo, perda, diminuição ou limitação de direitos já obtidos e que eventualmente sejam objeto de alteração legislativa que caminhe no sentido de eliminá-los, limitá-los ou diminuí-los.

A presente abordagem busca compreender a amplitude do referido Princípio, de modo a observar sua aplicabilidade ao Direito Ambiental e todas as matérias abrangidas por esta seção do Direito.

3.1 Como a doutrina se posiciona acerca do tema?

A proibição ao retrocesso social tem o papel de restringir a liberdade do legislador na revogação ou na alteração de legislação infraconstitucional afeta à implementação dos direitos fundamentais, implícitos ou explícitos, evitando, assim, que a restrição atinja a implementação dos direitos obtidos (ANDRADE, 2016).

Não caberia ao legislador, dessa maneira, juízo de valor que o leve a qualquer decisão sobre a conveniência e a oportunidade da regulamentação de qualquer direito social, altura em que o Princípio da Vedação ao Retrocesso Social se impõe pela progressividade a ele aplicada, vedando eventual retrocesso estatal que seja arbitrário ou desproporcional em relação à regulamentação legislativa de um direito social (ANDRADE, 2016).

Assim, dado que as normas jurídicas podem assumir forma de regras e princípios, Canotilho (2000 *apud* ANDRADE, 2016) lista alguns critérios para distinção entre ambos, como, por exemplo, o grau de abstração, de determinabilidade, de fundamentalidade, a proximidade da ideia de direito e a natureza normogenética.

No tocante ao primeiro critério, grau de abstração, esclarece que princípios são normas que possuem grau de abstração superior às regras; quanto à determinabilidade da aplicação do caso concreto, frisa que princípios não possuem mediações concretizadoras, vez que são indeterminados e vagos, ao passo em que regras são aplicadas diretamente; grau de fundamentalidade na sistemática das fontes do direito, esclarece Canotilho que os princípios

possuem natureza fundamental no ordenamento em razão da posição hierárquica que possuem no sistema das fontes (CANOTILHO, 2000 *apud* ANDRADE, 2016).

Paulo Bonavides (2004 *apud* ANDRADE, 2016) afirma que os princípios nem sempre pertencem ao mundo do ser, constituindo-se em verdades objetivas de caráter geral.

O Princípio da Vedação ao Retrocesso Social limita ou mesmo proíbe o legislador de suprimir ou alterar normas infraconstitucionais que regulamentam ou efetivam normas constitucionais de direitos sociais, alterando a eficácia destas.

Importante esclarecer que a vedação ao retrocesso social não importa em vedação absoluta à movimentação retrocessiva, pois sempre que se buscar a aplicação do princípio deverá ser realizada ponderação com regras e princípios diretamente relacionados à situação concreta, de modo a saber se o ato é ou não permitido sob o aspecto constitucional (ANDRADE, 2016).

O Princípio da Vedação ao Retrocesso é, portanto, um direito subjetivo negativo, de modo que qualquer medida conflitante com a CF, bem como qualquer ato do Poder Legislativo que subtraia de norma constitucional o grau de concretização anteriormente concedido, poderá ser impugnado (ANDRADE, 2016).

Conforme mencionado anteriormente, não se trata de princípio absoluto, sendo possível aceitar certas reduções dos direitos já obtidos em nível infraconstitucional, vedada, entretanto, a supressão pura e simples do direito, dado que o núcleo essencial dos direitos sociais já efetivados pelo Poder Legislativo encontra-se constitucionalmente assegurado contra medidas que levem à sua revogação pura e simples (ANDRADE, 2016).

Nesse sentido, qualquer medida que objetive restringir direitos sociais deve ser vista com reserva, dado que impera, sobre o ato, relativa presunção de inconstitucionalidade, devendo ser realizada fiscalização de constitucionalidade de modo preventivo, avaliando-se a argumentação que justifica o ataque ao Princípio da Vedação ao Retrocesso, avaliando, entre outros, a segurança jurídica, a proteção da confiança e a isonomia (ANDRADE, 2016).

Em nome da soberania dos parlamentos, o tempo do direito recusa a ideia de um direito adquirido sobre as leis: “o que uma lei pode fazer, outra lei pode desfazer”. Não estaria aí, na seara ambiental, uma porta aberta ao retrocesso do direito, capaz de prejudicar as gerações presentes e futuras? (PRIEUR, 2012).

Claro, não se trata aqui de pretender conferir caráter absoluto ao Princípio da Proibição de Retrocesso, sendo um exagero admitir tanto a liberdade irrestrita ao legislador quanto, no âmbito de sua autonomia legislativa, vedar-lhe inteiramente a revisibilidade das leis que elabora e edita. “O Princípio da Proibição de Retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação” (BENJAMIN, 2012).

Firma-se como pressuposto da proibição de retrocesso que os mandamentos constitucionais, nas palavras de Luís Roberto Barroso (2009 *apud* BENJAMIN, 2012, p. 69), “sejam concretizados através de normas infraconstitucionais”, daí resultando que a principal providência que se pode “exigir do Judiciário é a invalidade da revogação das normas”, sobretudo quando tal revogação ocorre desacompanhada “de uma política substitutiva ou equivalente”, isto é, deixa “um vazio em seu lugar”, a saber, “o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente”.

3.2 Jurisprudência sobre vedação ao retrocesso

Santos, Bulhões e Alves (2016) afirmam que, “No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), são numerosos os julgados nos quais se invoca o princípio, já sendo matéria bem assentada nos vários campos do Direito quando estes implicam em risco aos direitos fundamentais”. Exemplifica muito bem esse consenso o voto do eminente ministro Celso de Melo, proferido por ocasião do Agravo Regimental (ARE) 639.337/SP, em 2011:

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto na hipótese – de todo incorrente a espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

O Princípio da Proibição do Retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. A cláusula que ceda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados (BRASIL, 2011).

O STJ também reconhece o Princípio da Vedação ao Retrocesso, conforme poderá ser observado na jurisprudência a seguir relacionada:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNIFAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VOTO-MÉRITO.

[...]

11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao Princípio da Não-Regressão (ou, por outra terminologia, Princípio da Proibição de Retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

[...]

19. Recurso Especial não provido (BRASIL, 2010).

O Princípio da Vedação ao Retrocesso está sedimentado junto aos Tribunais Superiores, gozando de absoluto reconhecimento em diversos julgados oriundos daquelas Cortes, que reconhecem a impossibilidade de retrocesso em conquistas já obtidas, em especial nas conquistas sociais e ambientais.

3.3 O Princípio da Vedação ao Retrocesso aplicado ao meio ambiente

A não regressão dos direitos fundamentais foi reconhecida em Portugal a propósito do direito à saúde, em uma decisão do Tribunal Constitucional (Decisão nº 39, de 1984), segundo a qual “os objetivos constitucionais impostos ao Estado em matéria de direitos fundamentais o obriga não apenas a criar certas instituições ou serviços, mas também a não os suprimir, uma vez criados” (PRIEUR, 2012).

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em Princípio Geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular: a) processos ecológicos essenciais; b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso; e c) espécies ameaçadas de extinção (BENJAMIN, 2012).

O Princípio do Não Retrocesso ou da Proibição do Retrocesso constitui um importante instrumento para o jusambientalista. Este Princípio impede que novas leis ou atos venham a desconstituir conquistas ambientais. Após atingir certo *status* ambiental, o Princípio veda que se retorne a estágios anteriores, prejudicando e alterando a proteção dos recursos naturais, por exemplo (SIRVINSKAS, 2016).

É de se notar, ainda, que a regressão do Direito Ambiental será sempre insidiosa e discreta, para que passe despercebida. E, por isso, ela se torna ainda mais perigosa. Os retrocessos discretos ameaçam todo o Direito Ambiental. Daí a necessidade de se enunciar claramente um Princípio de Não Regressão, o qual deve ser consagrado tanto na esfera internacional quanto na esfera nacional (PRIEUR, 2012).

Crescentemente se afirma o Princípio da Proibição de Retrocesso, sobretudo quanto ao chamado núcleo legislativo duro do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, os direitos e os instrumentos diretamente associados à manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e dos “processos ecológicos essenciais”, plasmados no art. 225 da CF de 1988 (BENJAMIN, 2012).

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento do ministro do STJ, Herman Benjamin:

[...] a regra geral, pois, é a irretroatividade da lei nova (*lex non habet oculos retro*); a irretroatividade plasma exceção, blindados, no Direito brasileiro, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Mesmo fora desses três domínios de intocabilidade, a irretroatividade será sempre a exceção, daí requerendo-se manifestação expressa do legislador, que deve, ademais, fundar-se em extraordinárias razões de ordem pública, nunca para atender interesses patrimoniais egoísticos dos particulares em prejuízo da coletividade e das gerações futuras.

Precisamente por conta dessa excepcionalidade, interpreta-se estrita ou restritivamente; na dúvida, a opção do juiz deve ser pela irretroatividade, mormente quando a ordem pública e o interesse da sociedade se acham mais bem resguardados pelo regime jurídico pretérito, em oposição ao interesse econômico do indivíduo privado mais bem assegurado ou ampliado pela legislação posterior. Eis a razão para a presunção relativa em favor da irretroatividade, o que conduz a não se acolherem efeitos retro-operantes tácitos, embora dispensadas fórmulas sacramentais.

[...] Indubitável que ao legislador compete modificar e revogar suas próprias leis. Ao fazê-lo, porém, seja para substituí-las por outra, seja para simplesmente no seu lugar deixar o vazio, a Constituição e a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro vedam-lhe atingir direitos adquiridos, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada constituídos sob o império do regime jurídico anterior. Em suma, a lei pode, sim, retroagir, desde que não dilapide o patrimônio material, moral ou ecológico, constitucional ou legalmente garantido, dos sujeitos individuais ou coletivos: essa a fronteira da irretroatividade. [...] Nessa matéria, incumbe ao juiz não perder de vista que a Constituição, em seu art. 225, *caput*, de maneira expressa, reconheceu as gerações futuras como cotitulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BENJAMIN, 2012).

Quanto aos instrumentos de implementação, sabe-se que, como toda disciplina jurídica, sem eles, que precisam ser eficazes e eficientes, o Direito Ambiental não existe *in concreto*. O retrocesso opera tanto no plano da existência (a pura e simples revogação de determinado instrumento) quanto no plano da eficácia (a debilidade da força coativa da norma de desenho do instrumento, por exemplo, ao se retirar ou dificultar o sancionamento penal e administrativo, ou a responsabilização civil) ou no plano da eficiência (com o aumento dos custos de transação na implementação, dificultando-se ou mesmo inviabilizando-se a fiscalização, por exemplo) (BENJAMIN, 2012).

O que está em jogo aqui é a vontade de suprimir uma regra (constituição, lei ou decreto) ou de reduzir seus aportes em nome de interesses, claros ou dissimulados, tidos como superiores aos interesses ligados à proteção ambiental. A mudança da regra que conduz a uma regressão constitui um atentado direto à finalidade do texto inicial. O retrocesso em matéria ambiental não é imaginável. Não se pode considerar uma lei que, brutalmente, revogue normas antipoluição ou normas sobre a proteção da natureza; ou, ainda, que suprima, sem justificativa, áreas ambientalmente protegidas (PRIEUR, 2012).

Violações ao Princípio da Proibição de Retrocesso manifestam-se de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, por exemplo); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou o enfraquecimento, por um lado, das normas de previsão de direitos e obrigações, ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, por exemplo) (BENJAMIN, 2012).

Toda regra jurídica deve poder ser modificada ou revogada a todo momento, pois não seria moralmente aceitável que uma “geração de homens tenha o poder de vincular ou de sujeitar a posteridade, até o fim dos tempos, ou de decidir para sempre como o mundo deva ser organizado” (PAINE, 1972 *apud* PRIEUR, 2012, p. 19). É nesse sentido que o art. 28 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 24 de junho de 1773, proclamava na França que “uma geração não pode sujeitar as gerações futuras às suas leis” (PRIEUR, 2012). Este artigo nunca entrou em vigor

No plano dogmático, o Princípio da Proibição de Retrocesso vem recebendo marcante atenção na esfera dos direitos humanos e dos direitos sociais. Contudo, em nenhuma outra área dos chamados “novos direitos” é mais vívida a imperiosidade ético-política e a viabilidade jurídico-material de garantir a manutenção e o progresso das existentes medidas legislativas protetórias do que no Direito Ambiental, disciplina na qual, segundo abalizada lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2009 *apud* BENJAMIN, 2012, p. 58), acha-se “uma importante e peculiar manifestação” da vedação das medidas legislativas retrocessivas (BENJAMIN, 2012).

Reduzir ou revogar as regras de proteção ambiental teria como efeito impor às gerações futuras um ambiente mais degradado. Nesse sentido, o art. 28, anteriormente mencionado, se interpretado literalmente e combinado com o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, pode ser interpretado, no contexto ambiental e atual, como advogando em favor do Princípio, e não da regressão, pois veda a submissão das gerações futuras a normas responsáveis pelo recuo na proteção jurídica do meio ambiente (PRIEUR, 2012).

Em se tratando de um Princípio de Não Regressão, as hipóteses de retrocesso não podem resultar senão de uma interpretação restritiva das normas e condições. A regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos.

Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que este direito seja desnaturado (PRIEUR, 2012).

A aplicação do Princípio da Proibição de Retrocesso no Direito Ambiental não carrega as fortes objeções orçamentárias que incendeiam o debate em outros campos (basta lembrar do dilema da Previdência Social); o que se espera, em boa parte dos casos, é um *non facere*, representado na proteção jurídica do *habitat* (BENJAMIN, 2012).

No Brasil, a não regressão já foi admitida no âmbito dos direitos sociais. Várias ações estão em curso na seara ambiental, sob a pressão de parte da doutrina, que busca fazer com que o Princípio de Proibição de Retrocesso Ecológico seja consagrado judicialmente, o que se faz com fundamento no Princípio Constitucional de Não Regressão, estendido aos atos legislativos dos entes federados. O STJ, em acórdão do ministro Antônio Herman Benjamin, mesmo não havendo reconhecido formalmente o Princípio de Não Retrocesso, já o levou em conta em vários casos (PRIEUR, 2012).

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou demonstrar, com base na doutrina especializada e na jurisprudência, a inconstitucionalidade presente na proposta de alteração da Lei Distrital nº 4.092/2008, popularmente conhecida como “Lei do Silêncio”, por implicar flagrante desrespeito ao Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso.

A poluição sonora já superou a poluição da água e, atualmente, está atrás apenas da poluição atmosférica. De acordo com pesquisa da OMS, o Brasil será o país dos surdos, dado o nível dos ruídos produzidos nos centros urbanos, que, por exemplo, concedem a São Paulo o incômodo e indesejado título de segunda cidade mais barulhenta do mundo, atrás apenas de Nova Iorque.

Dessa maneira, a preocupação legislativa deveria estar fortemente relacionada à melhora na qualidade de vida do brasileiro, utilizando-se da previsão constitucional de que todos temos direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A análise do PL nº 445/2015 permite-nos observar que a proposta legislativa não apresenta quesitos objetivos ou técnicos que justifiquem as alterações propostas, vez que se limita a abordar aspectos subjetivos para explicar a necessidade de alteração da Lei nº 4.092/2008, tais como possíveis prejuízos a músicos e estabelecimentos comerciais, rigor da Lei apenas quanto à música, sendo mais complacente em relação ao barulho gerado pelo trânsito, possível vinculação da música à falta de moralidade, educação e segurança, entre outras coisas.

Em outro giro, a avaliação realizada traz à baila manifestação do MPDFT e da OAB-DF, que citam diversas razões pelas quais a proposta de alteração da Lei, da maneira como apresentada, fere a Lei Orgânica do Distrito Federal, o Princípio da Vedação ao Retrocesso, a existência de legislação federal que trata do tema, promove invasão, pelo PL nº 445/2015, à competência da União em legislar sobre normas gerais de Direito Ambiental, além de promover, também, retrocesso nos direitos humanos, ao propor a degradação de conquistas já alcançadas pela sociedade, entre outros.

Somam-se a todas as manifestações contrárias, que indicam aspectos técnicos atacados pelo PL, os posicionamentos, igualmente adversos, das Comissões da CLDF, que pugnam pela inconstitucionalidade e consequente rejeição da proposta legislativa.

Entretanto, como o objetivo do trabalho diz respeito à violação ao Princípio da Vedação ao Retrocesso, é possível concluir, diante da farta doutrina apresentada no decorrer desta pesquisa, que o PL nº 445/2015, ao propor elevação nos níveis de emissão de dB, ataca frontalmente conquistas já obtidas pela sociedade brasiliense, especialmente porque, caso o pleito seja aprovado, dará a Brasília o indesejado título de cidade brasileira mais tolerante à poluição sonora, retirando, sem qualquer justificativa técnica, progressos alcançados pela população, que, ao aprovar, por intermédio dos seus representantes eleitos, a Lei nº 4.092/2008, posicionou-se pela preservação de sua saúde, ao recepcionar os limites recomendados pela OMS.

Importante registrar que, conforme mencionado no curso deste trabalho, o Princípio da Vedação ao Retrocesso não é absoluto e permite sim a modificação de conquistas alcançadas pela sociedade, como bem mencionou Benjamin (2012), ao citar que “O Princípio da Proibição de Retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação”.

No caso em análise, chama a atenção a absoluta ausência de consistente justificativa técnica que explique ou convença da necessidade de se promover a alteração proposta.

Dessa maneira, é possível concluir que o PL nº 445/2015 representa verdadeiro atentado a direitos conquistados pela sociedade local, constituindo-se em flagrante ataque ao Princípio da Vedação ao Retrocesso.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Júlio Thalles de Oliveira. Os direitos fundamentais sociais à luz do Princípio da Vedação ao Retrocesso Social. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 11, n. 1, p. 180-199, 2016. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/viewFile/8708/4852>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2012. p. 55-72. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BOECHAT, Juliana. Reclamações contra a poluição sonora crescem 5 vezes e chegam a quase 10 denúncias por dia. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 maio 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/05/17/interna_cidadesdf,192715/reclamacoes-contra-a-poluicao-sonora-crescem-5-vezes-e-chegam-a-quase-10-denuncias-por-dia.shtml>. Acesso em: 15. abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1981.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama nº 001, de 8 de março de 1990*. Dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Brasília: Conama, 1990. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=98>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Lei nº 4.092, de 30 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o controle da poluição sonora e os limites máximos de intensidade de emissão de sons e ruídos resultantes de atividades urbanas e rurais do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;distrito.federal:distrital:lei:2008-01-30;4092>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 302906 SP 2001/0014094-7*. Segunda Turma. Recorrente: CCK Construtora e Incorporadora Ltda. Recorrida: Associação dos Amigos e Moradores do Alto da Lapa e Bela Aliança – Assampalpa. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=REsp+302906+&b=ACOR&p=true&l=10&i=4>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. _____. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 São Paulo*. Segunda Turma. Relator: Ministro Celso de Mello. Agravante: Município de São Paulo. Procurador: Procurador-Geral do Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Procurador: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Interessado: Promotor de Justiça da Vara da Infância e da Juventude do Foro Regional de Santo Amaro. Interessado: ACC e outros. São Paulo, 23 de agosto de 2011.

_____. *Projeto de Lei nº 445/2015*. Acresce artigo à Lei 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor, para tipificar a obtenção de vantagem pelo encaminhamento de procedimentos, pela comercialização de medicamentos, órteses, próteses ou implantes de qualquer natureza. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=947884>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CARNEIRO, André Silvani da Silva. *Poluição sonora: silêncio e o barulho*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2012.

DISTRITO FEDERAL. Assessoria Legislativa da Terceira Secretaria da Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Estudo nº 620/15 para subsidiar parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT*. Brasília: CDESCTMAT, 2015a.

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Ofício nº 2.541/2015-PGJ/MPDFT*. Brasília: MPDFT, 2015b. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/dezembro_2015/Nota_tecnica_lei_silencio.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 445/2015*. Dispõe sobre os limites de intensidade da emissão de sons e ruídos resultantes de atividades urbanas, para garantir o uso democrático da cidade e a comodidade dos cidadãos, e institui as Câmaras Regionais de Conciliação e Mediação. Brasília: CLDF, 2015c.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Apelação Cível. Apelo 20110310119376APC. Primeira Turma Cível. Apelante: Fortal Comercial de Alimentos. Apelado: Willian Marcelo Batista, Nilsa Ramos Batista. Relatora: Desembargadora Simone Lucindo. Brasília, 25 de março de 2015d. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&endereçoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAO_TODAS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=858339>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. _____. Apelação Cível. Apelo 20100110669750APC. Sexta Turma Cível. Apelante: Vicente Martins da Costa Junior. Apelado: Mitra Arquidiocesana de Brasília. Relator: Desembargador José Divino. Brasília, 28 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&endereçoDoServlet=sistj>>

stj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=970561>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo. *Parecer nº 02, de 2017*. Brasília: CLDF, 2017.

_____. _____. Assessoria Legislativa da Terceira Secretaria. Unidade de Constituição e Justiça. *Parecer de 6 de março de 2018*. Brasília: CLDF, 2018.

DORNELAS, Conceição Aparecida; CORREIA, Maria Lúcia Andrade; RÔLA, Francisco Hélio. *Direito Ambiental: poluição sonora por aeronaves versus poder econômico*. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Anaxágora Alves. Poluição sonora como crime ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5261/poluicao-sonora-como-crime-ambiental>>. Acesso em: 1º abr. 2017.

OAB-DF – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. *Parecer PL nº 445/2015, de 2 de junho de 2016*. Brasília: OAB-DF, 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Night Noise Guidelines*. Copenhagen: OMS, 2009.

PEREZ, Marco Antonio Ferraz. Poluição sonora mata: efeitos negativos da poluição sonora na saúde dos seres humanos, fauna e flora. *Ambiente Legal*, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/poluicao-sonora-mata-primeira-parte/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

PRIEUR, Michel. *O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2012. p. 11-54. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

PROACÚSTICA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA A QUALIDADE ACÚSTICA. *Organização Mundial da Saúde considera a poluição sonora um problema de saúde pública*. São Paulo: ProAcústica, 2017. Disponível em: <<http://www.proacustica.org.br/publicacoes/artigos-sobre-acustica-e-temas-relacionados/oms-considera-poluicao-sonora-problema-de-saude-publica.html>>. Acesso em: 8 set. 2017.

SANTANA, Ana Elisa. Homem de 46 anos é espancado por sete homens na madrugada de sábado. *Correio Braziliense*, Brasília, 15 maio 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/05/15/interna_cidadesdf,192>.

547/homem-de-46-anos-e-espancado-por-sete-homens-na-madrugada-de-sabado.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOBRAC-CO – SOCIEDADE BRASILEIRA DE ACÚSTICA – REGIONAL CENTRO-OESTE. *A “Lei do Silêncio” no Distrito Federal*. Goiânia: Sobrac-CO, 2017.

SOUZA, Fernando Pimentel. Efeitos da poluição sonora no sono e na saúde geral: ênfase urbana. *Revista Acústica e Vibrações*, v. 10, p. 12-22, 1992. Disponível em: <<http://labs.icb.ufmg.br/lpf/2-1.html>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

ZAJARKIEWICCH, Daniel Fernando Bondarenco. *Poluição sonora urbana: principais fontes. Aspectos jurídicos e técnicos*. 2010. 235 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

Bibliografia complementar

BRASIL. Ministério da Saúde. *Perda Auditiva Induzida por Ruído (Pair)*. Brasília: MS, 2006. (Série A. Normas e Manuais Técnicos). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolo_perda_auditiva.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

CARNEIRO, Waldir de Arruda Miranda. *Perturbações sonoras nas edificações urbanas: doutrina, jurisprudência e legislação*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CONSTANTINO, Carlos Ernani. *Delitos ecológicos: a lei ambiental comentada artigo por artigo*. 3. ed. Franca: Lemos & Cruz, 2005.

DANI, Adolfo; GARAVELLI, Sérgio Luiz. Principais impactos da poluição sonora nos seres humanos. *Revista Universa*, v. 9, n. 14, p. 659-679, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicada*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

GIUNTA, Mariene; SOUZA, Léa Cristina Lucas de. Ruído ambiental em cidades de médio porte: estudo dos casos das cidades de São Carlos e Bauru – SP. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ACÚSTICA – SOBRAC, 25., Campinas, 2014. *Anais...* Campinas: Sobrac, 2014.

IBRAM – INSTITUTO BRASÍLIA AMBIENTAL. *Monitoramento da poluição sonora no Distrito Federal*. Brasília: Ibram, 2017. Disponível em: <<http://www.ibram.df.gov.br/component/content/article/310.html>>. Acesso em: 19 set. 2017.

MAGRINI, Rosana Jane. Poluição sonora e lei do silêncio. *Revista Jurídica – Doutrina, Legislação, Jurisprudência*, v. 43, n. 216, p. 20-25, 1995.

NETTO, Luisa Cristina Pinto e. *O Princípio de Proibição de Retrocesso Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Dignidade humana e a proteção dos direitos sociais nos planos global, regional e local. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da. (Coords.). *Tratado Luso-brasileiro da Dignidade Humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

YOSHIDA, Consuelo Moromizato Yatsuda. *A proteção do meio ambiente e dos direitos fundamentais correlatos no Sistema Constitucional Brasileiro*: temas fundamentais de direitos difusos e coletivos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.